Deutscher Bundestag
4. Wahlperiode

Drucksache IV/2878

Der Bundesminister der Finanzen

IV B/5 - S 1301 - 276/64

Bonn, den 23. Dezember 1964

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Wettbewerbsverfälschungen, die sich aus Sitzverlagerungen und aus dem zwischenstaatlichen Steuergefälle ergeben (Steueroasen)**
— Drucksache IV/2412 —

Bezug: **Kleine Anfrage der Fraktion der SPD**
— Drucksache IV/2821 —

Die o. a. Kleine Anfrage der Fraktion der SPD beantworte ich namens der Bundesregierung wie folgt:

Zur Frage 1

Die Versuche, durch Maßnahmen im internationalen Bereich der inländischen Besteuerung auszuweichen, sind erst in jüngerer Zeit in einem besonderen Maß hervorgetreten, so daß jetzt von einem zur allgemeinen Besorgnis sich entwickelnden Problem der Steuerflucht gesprochen werden kann. Der Ausdruck „Steuerflucht" — wie er auch in der Kleinen Anfrage gebraucht ist — hat sich dabei als Schlagwort für eine Vielfalt von Maßnahmen eingebürgert, denen gemeinsam ist, daß sie auf Grund des zwischenstaatlichen Steuergefälles Steuerersparnisse bewirken. Es darf jedoch nicht verkannt werden, daß die Bezeichnung „Steuerflucht" allzu leicht die äußerst komplizierten und vielschichtigen Zusammenhänge in einer Weise vereinfacht, die zu verfehlten Folgerungen verleiten könnte.

Die Rechtsgestaltungen im internationalen Bereich, aus denen sich Steuerersparnisse ergeben, dürfen außerdem nicht nur aus steuerlichem Blickwinkel betrachtet werden. Vielmehr ist zu bedenken, daß ihnen wirtschaftliche Überlegungen zugrunde liegen können, die auch in der steuerlichen Wertung Beachtung verdienen. Gerade in dieser Hinsicht ist die Lage für die Bundesrepublik, deren Außenwirtschaft nach dem Kriege in einem Neuaufbau steht, völlig anders als bei Ländern, deren internationale Wirtschaftsbeziehungen auf einer kontinuierlichen Entwicklung aufbauen konnten. Die Vielschichtigkeit der Sachverhalte macht eine sorgfältige Prüfung und Abwägung aller Gesichtspunkte und Interessen notwendig, wie sie für die deutsche

Druck: Buchdruckerei Peter Meier, 5201 Buisdorf/Siegburg
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Volkswirtschaft bei der Gestaltung ihrer Beziehungen in der Weltwirtschaft gegeben sind. Die Aufnahme, die der Bericht der Bundesregierung über die Wettbewerbsverfälschungen, die sich aus Sitzverlagerungen und aus dem zwischenstaatlichen Steuergefälle ergeben, in der öffentlichen Meinung und in Fachkreisen gefunden hat, beweist nachdrücklich, daß die Untersuchungen, die der Bericht in einer ersten Phase abschließt, unter umfassender Würdigung aller Gesichtspunkte noch weiter fortgeführt werden müssen. Nur so lassen sich übereilte Schlußfolgerungen vermeiden, die oft eher schaden als nutzen.

Zur Klärung der Probleme ist es notwendig, zwischen den Fällen zu unterscheiden, die schon gegen das geltende Recht verstoßen, und zwischen dem Bereich, in dem gesetzgeberische Maßnahmen zu erwägen sind.

Um die erste Fallgruppe klarer herauszustellen und eine wirkungsvolle Anwendung der bestehenden gesetzlichen Regelungen zu sichern, ist mit den für die Steuerverwaltung zuständigen Verwaltungsbehörden der Länder die Ausarbeitung eines Verwaltungserlasses aufgenommen worden.

Die Aufgabe, Maßstäbe für gesetzgeberische Maßnahmen zu finden, verlangt naturgemäß eine weit größere Breite der Untersuchungen. Dabei müssen wirtschaftliche Überlegungen, rechtliche Grundsätze, wie die Freizügigkeit von Personen, Waren und Kapital, und die Forderung nach einer gerechten und gleichmäßigen Besteuerung zum Ausgleich gebracht werden.

Es ist bei dieser umfassenden Aufgabenstellung im gegenwärtigen Prüfungsstadium nicht möglich, konkrete Ergebnisse anzukündigen. Die Bundesregierung ist jedoch darum bemüht, die Arbeiten unter Berücksichtigung der Vorstellungen der politischen Instanzen, insbesondere der zuständigen Bundestagsausschüsse möglichst bald zur Entscheidungsreife zu bringen.

Zur Frage 2

Ursache der Steuerersparnis im internationalen Bereich ist das internationale Steuergefälle. Dessen Wirkung wird jedoch teilweise durch Doppelbesteuerungsabkommen noch verstärkt. Die Bundesregierung hat sich deshalb bereits in ihrem Bericht (Abschnitt IV Nr. 8) zu der Auffassung bekannt, daß kein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen werden soll, das zur Erlangung ungerechtfertigter Steuervorteile im internationalen Bereich ausgenutzt werden kann.

Die deutsche Vertragspraxis der Nachkriegszeit hat schon bisher diesem Grundsatz Rechnung getragen. Das einzige Land mit allgemein niedrigem Steuerniveau, mit dem ein Doppelbesteuerungsabkommen besteht, ist die Schweiz; doch stammt dieses Abkommen aus dem Jahre 1931 und gründet sich insbesondere

auf die engen nachbarlichen Wirtschaftsbeziehungen zwischen den beiden Ländern. Mit Luxemburg, das gewissen internationalen Gesellschaften Steuerprivilegien gewährt, besteht ein Doppelbesteuerungsabkommen vom 23. August 1958, das aber die steuerbegünstigten luxemburgischen Gesellschaften aus seinem Anwendungsbereich ausschließt.

Es ist indessen hervorzuheben, daß ausländische Steuerregelungen, auch wo sie nicht als gezielte Steuerprivilegien zu bezeichnen sind, im Zusammenhang mit Doppelbesteuerungsabkommen zu Steuervorteilen führen können. Das gilt vornehmlich für die Steuersysteme, die ein sogenanntes internationales Schachtelprivileg gewähren, d. h. die Gesellschaften mit den Dividenden aus wesentlichen Auslandsbeteiligungen steuerfrei lassen. Da die deutschen Doppelbesteuerungsabkommen in Ausdehnung des inländischen Schachtelprivilegs wesentliche Beteiligungen an Gesellschaften des anderen Vertragstaates und die daraus erzielten Dividenden regelmäßig — aber z. B. nicht im Verhältnis zur Schweiz — von der deutschen Steuer freistellen, kann eine deutsche Gesellschaft unter gewissen Voraussetzungen einen Steuervorteil erzielen, indem sie Erträge aus Drittländern (mit denen kein Abkommen besteht) nicht direkt, sondern über eine Untergesellschaft im anderen Vertragstaat bezieht.

Soweit festzustellen ist, daß Doppelbesteuerungsabkommen durch solche außergewöhnliche Gestaltungen sachwidrig ausgenutzt werden, wird deutscherseits angestrebt, die im Abkommen vorgesehene Steuererleichterung für deutsche Gesellschaften mit wesentlichen Beteiligungen im anderen Vertragstaat einzuschränken. So ist z. B. in dem Entwurf eines Revisionsabkommens mit Kanada eine gewisse Einschränkung der im bestehenden Abkommen vorgesehenen Steuerbegünstigung deutscher Muttergesellschaften vorgeschlagen, um eine ungerechtfertigte Ausnutzung des Abkommens im Rahmen des Möglichen zu verhindern. Einengungen dieser Art müssen schon deshalb sorgfältig abgewogen werden, weil die damit verbundenen Abgrenzungsschwierigkeiten leicht zu Härten führen. Vor allem aber ist festzustellen, daß die hier angesprochenen Möglichkeiten für die Planung von Einkommens- und Vermögensverlagerungen weit zurücktreten hinter den Anreizen, die die sogenannten Steueroasenländer bieten.

Zur Frage 3

Wie sich aus den Ausführungen zu Ziffer 2 ergibt, kommt gegenwärtig im vorliegenden Zusammenhang nur einer Revision des deutsch-schweizerischen Doppelbesteuerungsabkommens grundlegende Bedeutung zu. Das Bundesfinanzministerium hat bereits vor einiger Zeit im Rahmen von Verständigungsgesprächen mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung die aufgetretenen Probleme erörtert und die deutschen Besorgnisse vorge-

tragen. Am 5. Dezember 1964 wurde die schweizerische Regierung durch Verbalnote zur Aufnahme von Verhandlungen über die Revision des Doppelbesteuerungsabkommens eingeladen.

Zur Frage 4

Der Verlauf der bisherigen Doppelbesteuerungsverhandlungen mit der Schweiz — das deutsch-schweizerische Doppelbesteuerungsabkommen wurde in der Nachkriegszeit durch zwei Zusatzprotokolle geändert — und der stets aufgeschlossen geführte Erfahrungsaustausch im Rahmen des im Abkommen vorgesehenen Verständigungsverfahrens geben der Bundesregierung die Überzeugung, daß sich die Schweiz einer Abkommensrevision, die zur Verhinderung einer sachwidrigen Ausnutzung des Abkommens notwendig ist, nicht entziehen wird. Dies gilt um so mehr, als die Schweiz schon einseitig durch Bundesratsbeschluß vom 14. Dezember 1962 gewissen Mißbräuchen des Doppelbesteuerungsabkommens entgegengetreten ist. Das Bundesfinanzministerium hat sich im übrigen verstärkt darum bemüht, schwebende Verständigungsfälle mit der Schweiz abzuschließen, um auch von daher das gegenseitige Verständnis zu vertiefen.

Die Bundesregierung wird ihre Revisionsvorschläge darauf ausrichten, daß ein Abkommen seine Funktion, den zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen eine sichere Steuergrundlage zu bieten, nur dann erfüllen kann, wenn es in seiner Wirksamkeit nicht durch eine unangemessene Inanspruchnahme beeinträchtigt wird. Dieser Zielsetzung, die für alle Doppelbesteuerungsabkommen gilt, ist eine solche Bedeutung beizumessen, daß nach Auffassung der Bundesregierung — wie sie schon in ihrem Bericht (Abschnitt IV Nr. 8) ausgeführt hat — eher auf ein Abkommen verzichtet werden sollte, als zuzulassen, daß dadurch die Vorteile aus dem internationalen Steuergefälle noch sachwidrig vergrößert werden.

Zur Frage 5

Für die Ausgestaltung des Körperschaftsteuertarifs in seiner jetzigen Form waren im wesentlichen vier Gesichtspunkte maßgebend: Förderung des Kapitalmarkts, Einschränkung der Selbstfinanzierung, Förderung der Eigentumsbildung und die Milderung der sogenannten Doppelbelastung. Alle diese Gesichtspunkte haben seit der Einführung des gegenwärtig geltenden gespaltenen Körperschaftsteuersatzes nichts von ihrer Bedeutung verloren.

Es ist andererseits nicht zu verkennen, daß der gespaltene Körperschaftsteuersatz die Auswirkungen aus dem internationalen Steuergefälle mitunter verschärft, weil die Nachsteuer, die die deutschen Muttergesellschaften zum Ausgleich der Steuerermäßigung bei der ausschüttenden Untergesellschaft zu

entrichten haben, bei ausländischen Muttergesellschaften nicht erhoben werden kann. Es erscheint jedoch nicht möglich, allein wegen dieses Ausländereffekts, der gegenüber den tragenden Zielen der gegenwärtigen Tarifgestaltung nur als eine Nebenwirkung anzusprechen ist, den gegenwärtig geltenden Körperschaftsteuertarif wesentlich umzugestalten. Um möglichen Wettbewerbsverschiebungen zugunsten ausländischer Muttergesellschaften entgegenzuwirken, bietet sich vielmehr der Weg an, die von diesen auf die Dividenden zu entrichtende Kapitalertragsteuer von 25 v. H. unter Abweichung von der sonst üblichen internationalen Vertragspraxis voll zu erheben. So ist es der deutschen Vertragspraxis auch gelungen, im Verhältnis zu allen Vertragstaaten für die Dividenden, die den dort ansässigen Muttergesellschaften zufließen, die deutsche Kapitalertragsteuer von 25 v. H. voll aufrecht zu erhalten. Besondere Erwähnung verdienen dabei die erst jüngst abgeschlossenen Verhandlungen mit den USA, in denen auch gegenüber diesem Land die deutschen Vorstellungen so weit durchgesetzt werden konnten, daß Wettbewerbsverzerrungen durch Reinvestitionen amerikanischer Konzerne unter Ausnutzung des gespaltenen Körperschaftsteuersatzes künftig weithin ausgeschlossen sind.

In Vertretung

Grund